

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1668/2019, de 3 de diciembre de 2019

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 5178/2017

SUMARIO:

Pensión de viudedad. Clases pasivas. Convivencia como pareja de hecho (*more uxorio*). Prueba de la convivencia estable y notoria y la condición de pareja de hecho. El requisito de la convivencia estable y notoria al menos en los cinco años previos al fallecimiento del causante, exigido por el artículo 38.4 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, puede ser acreditado, además de mediante el certificado de empadronamiento, por cualquier otro medio de prueba válido en Derecho que la demuestre de manera inequívoca. Utilidad de las sentencias de la Sala Cuarta como criterio interpretativo.

PRECEPTOS:

RDLeg. 670/1987 (Clases pasivas), art. 38.4.

RDLeg. 1/1994 (TRLGSS), art. 174.3.

RDLeg. 8/2015 (TRLGSS), art. 221.

PONENTE:

Don Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.668/2019

Fecha de sentencia: 03/12/2019

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5178/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 19/11/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.7

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por: MTP

Nota:

R. CASACION núm.: 5178/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

SENTENCIA

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. María del Pilar Teso Gamella

En Madrid, a 3 de diciembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5178/2017, interpuesto por doña Rebeca, representada por la procuradora doña Cayetana de Zulueta Luchsinger y asistida por el letrado don Miguel Durán Campos, contra la sentencia dictada el 19 de julio de 2017 por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso n.º 293/2015 sobre resolución de 23 de julio de 2015 (R.G. 4657/2013) del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) que desestimó la reclamación económico-administrativa formulada contra el acuerdo de 8 de abril de 2013 del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas que deniega a la actora pensión ordinaria de viudedad.

Se ha personado, como recurrida, la Administración, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.

En el recurso n.º 293/2015, seguido en la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el 19 de julio de 2017 se dictó sentencia, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«1º.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora D^a. Cayetana de Zulueta Luchsinger, en representación de Rebeca contra la Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) expresada en el fundamento de derecho primero [desestimación presunta, y después expresa del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de fecha 23 de julio de 2015 (R.G. 4657/2013) de la

reclamación económico-administrativa formulada contra el acuerdo de fecha 8 de abril de 2013 del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas que deniega a la actora la pensión ordinaria de viudedad solicitada] a la que se contrae el presente recurso, la cual confirmamos por ser conforme a derecho.

2º.- No hacer especial pronunciamiento en cuanto al pago de las costas procesales».

Segundo.

Contra la referida sentencia preparó recurso de casación doña Rebeca, que la Sala de la Audiencia Nacional tuvo por preparado por auto de 9 de octubre de 2017, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

Tercero.

Recibidas y personados la procuradora doña Cayetana de Zulueta Luchsinger, en representación de doña Rebeca, como parte recurrente, y el Abogado del Estado don Genaro Ferrer Varela, en representación de la Administración, como recurrida, por providencia de 1 de febrero de 2018 la Sección Primera de esta Sala acordó la inadmisión a trámite del recurso, conforme al artículo 90.4 d) de la Ley de la Jurisdicción "por carencia en el recurso de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, sin que en particular se haya justificado el presupuesto para que opere la presunción del artículo 88.3 a) de la LJCA".

Cuarto.

Notificada a las partes la referida resolución, por escrito de 12 de marzo de 2018 la procuradora Sra. de Zulueta Luchsinger, en representación de la recurrente, presentó incidente de nulidad de actuaciones contra la misma

«por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, interpretación rigorista de normas procesales para el acceso a los recursos, trato desigual en la aplicación de la Ley, contradicción interna de la Sala de lo Contencioso Administrativo en materia de admisión o inadmisión de recurso en lo atinente a la acreditación del período de convivencia por otros medios de prueba distintos al padrón municipal, inadecuación a derecho del tipo de resolución exigible (Providencia) y falta de motivación de la Resolución».

Y, previo traslado al Abogado del Estado para alegaciones, por auto de 22 de noviembre de 2018 la Sección Primera de esta Sala acordó:

«1º) Estimar el incidente de nulidad de actuaciones promovido por Dña. Rebeca contra la Providencia de 1 de febrero de 2018 inadmitiendo a trámite el recurso de casación núm. 5178/2017, que se declara nula.

2º) Admitir ese recurso de casación preparado por D.ª Rebeca, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo, de la Audiencia Nacional, Sección Séptima, de 19 de julio de 2017 (recurso núm. 293/2015).

3º) Precisar la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, que consiste en:

Determinar si los requisitos establecidos en el párrafo cuarto del vigente artículo 38.4 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobada por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, para acreditar la existencia de la pareja de hecho para generar un derecho a la pensión de viudedad son exclusivamente los previstos en dicho precepto o si, por el contrario, es posible acreditar su existencia mediante otros medios distintos a los legalmente previstos.

4º) Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación: el artículo 38.4, párrafo cuarto, del Texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado (Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril).

5º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

6º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

7º) Remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto, para su tramitación y decisión».

Quinto.

Por diligencia de ordenación de 4 de diciembre de 2018 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

Sexto.

Por escrito de 28 de enero de 2019, la procuradora doña Cayetana de Zulueta Luchsinger, en la representación que ostenta de la recurrente, formalizó la interposición, señalando como infringidos los artículos 9.3, 14 y 41 de la Constitución; Real Decreto Legislativo 670/1987, artículo 38.4, en relación con las diferentes redacciones de dicho precepto desde 2010 a 2017; Ley 1/2001, de 6 de abril, de la Generalidad Valenciana, por la que se regulan las uniones de hecho, artículos 1 y 15.3 a); Ley 5/2012, de 15 de octubre, de la Generalidad Valenciana, de Uniones de Hecho formalizadas en la Comunidad Valenciana, artículo 2; Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, disposición final 3.ª; Ley 36/2014, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, disposición final 1.ª.2; Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (artículo 174.3); Sentencia de 9 de junio de 2011, dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, recaída en el recurso 3592/2010, y las que en ella se citan.

Y, después de señalar la pretensión deducida, que tiene por objeto, dijo:

«la concesión a mi mandante de una pensión de viudedad, solicitándose, en consecuencia, el dictado de Sentencia estimatoria de nuestro recurso, mediante la cual se conceda a Dª. Rebeca una pensión de viudedad permanente, con efectos retroactivos desde la correspondiente solicitud de dicha pensión a la Administración.

Para ello, solicitamos de este Tribunal, un pronunciamiento respecto a los requisitos establecidos en el artículo 38.4 del Real Decreto Legislativo 670/1987 y en concreto sobre si el requisito de convivencia de cinco años debe ser acreditado única y exclusivamente mediante empadronamiento conjunto o si, tal y como señala la Sala IV, de lo Social del Tribunal Supremo, puede acreditarse mediante otros medios de prueba.

En este sentido, solicitamos del Tribunal que se garantice la interpretación uniforme de la ley y se favorezca el principio de igualdad en su aplicación aceptando y haciendo propia la solución e interpretación alcanzada por la Sala IV del Tribunal Supremo respecto de asuntos idénticos.

Igualmente, solicitamos que el Tribunal se pronuncie sobre el quebrantamiento del derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley y no discriminación, pues ante una normativa idéntica se establecen diferencias de trato por la naturaleza del vínculo (funcionarial o afecto al RGSS).

En este sentido, solicitamos que el Tribunal declare que el único elemento diferenciador entre ambas situaciones (naturaleza del vínculo) no es un elemento objetivo y razonable que permita la desigualdad de trato en orden al acceso a prestaciones de seguridad social.

Subsidiariamente, solicitamos que se declare la aplicación al supuesto de hecho de la ley 1/2001, de 6 de abril, de la Generalidad Valenciana, por la que se regulan las uniones de hecho, vigente a la fecha de inscripción de la pareja de hecho de la actora en el registro, disponía los requisitos de la pareja de hecho siendo necesaria una convivencia ininterrumpida de doce meses.

En este sentido, solicitamos del Tribunal que, con aplicación de la normativa autonómica, se declare que mi representada cumplía con los requisitos para acceder a la prestación de viudedad.

Todo ello, con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida».

Suplicó a la Sala que dicte sentencia por la que, estimando el recurso, revoque la sentencia de instancia y, reconozca a la actora la pensión de viudedad permanente, con los efectos retroactivos legalmente previstos. "Y, en cualquier caso, haciendo estar y pasar a la demandada, en orden a la determinación de sus responsabilidades, por tal declaración. Con costas".

Séptimo.

Evacuando el traslado conferido por providencia de 13 de febrero de 2019, la Abogada del Estado doña Matilde García Duarte, en la representación y defensa que ostenta, se opuso al recurso por escrito de 19 de marzo de 2019, en el que solicitó a la Sala que resuelva este recurso por sentencia que lo desestime, confirmando la sentencia recurrida, "conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de oposición".

Octavo.

De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

Noveno.

Mediante providencia de 29 de julio de 2019 se señaló para votación y fallo el día 19 de noviembre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

Décimo.

En la fecha acordada, 19 de noviembre de 2019, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso. Y el 29 siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO**Primero.** *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

Doña Rebeca solicitó la pensión ordinaria de viudedad al fallecer don Juan Carlos, funcionario del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado el 28 de diciembre de 2012. Doña Rebeca convivió con el Sr. Juan Carlos, jubilado el 4 de octubre de 1999, desde 2003 hasta su fallecimiento y formó con él pareja de hecho, inscrita en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad Valenciana el 22 de abril de 2010.

La solicitud de la Sra. Rebeca fue denegada por el acuerdo del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas de 8 de abril de 2013, confirmada por la resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 23 de julio de 2015. La razón fue el incumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 38.4 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril. En particular, porque el certificado de empadronamiento aportado no acreditaba su convivencia con el Sr. Juan Carlos en los cinco años previos a su fallecimiento.

La sentencia objeto de este recurso de casación tiene por hecho acreditado a partir de las pruebas -- testifical de una de las dos hijas del causante, viudo desde 2002, de una vecina y de los conserjes de sus dos últimos domicilios y documental: acta notarial con las manifestaciones de los conserjes, documento firmado por los vecinos y certificados de empadronamiento-- practicadas en las actuaciones que la Sra. Rebeca y el Sr. Juan Carlos iniciaron su relación en 2003 y convivieron en distintos domicilios en el período comprendido entre 2004 y el fallecimiento de este último. Recoge, después, las consideraciones generales hechas, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, por una sentencia previa de la misma Sección sobre las diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la de hecho, y sobre la extensión de la prestación de viudedad a las parejas de hecho por la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008, que dio una nueva redacción al artículo 38.4 del citado texto refundido.

Ya en concreto sobre la pretensión de la Sra. Rebeca, la Sala de instancia, siguiendo, según dice, el precedente de su sentencia de 16 de marzo de 2015 (recurso n.º 145/2014), constata que la convivencia extramatrimonial se produjo por decisión libre de los afectados, los cuales "iniciaron su relación de convivencia de forma marital y estable en 2004 (...) y extendiéndose dicha convivencia more uxorio hasta el año 2012". Seguidamente, sistematiza los requisitos impuestos por el artículo 38.4 citado para el reconocimiento de la pensión: (i) estar unido al causante por una relación de pareja de hecho sin vínculo matrimonial con otra persona;

(ii) acreditar mediante certificado de empadronamiento convivencia estable y notoria no inferior a los cinco años inmediatamente anteriores al fallecimiento; (iii) acreditar la inscripción de la pareja de hecho en alguno de los registros específicos o mediante documento público; (iv) mediar, al menos, dos años entre la inscripción o formalización del documento público indicados y el fallecimiento del causante.

La sentencia de la Audiencia Nacional, señala que, si bien la inscripción registral de la pareja de hecho tuvo lugar con la antelación exigida, no se acreditó el empadronamiento de más de cinco años que revele una convivencia estable y notoria ininterrumpida con carácter inmediato al fallecimiento. El requisito incumplido, añade, es condición sine qua non para el reconocimiento de la pensión que no puede ser obviado por la prueba testifical practicada. Además, apunta que el padrón municipal indica la convivencia desde el 30 de diciembre de 2008, es decir menos de los cinco años requeridos. Por último, rechaza la invocación hecha por la demanda de la Ley valenciana 1/2001, de 6 de abril, por la que se regulan las uniones de hecho, según cuyo artículo 1.1 es aplicable a las personas que convivan en pareja, de forma libre, pública y notoria, vinculadas de forma estable, al menos durante un período ininterrumpido de doce meses. Explica la Sala de instancia que este texto legal será relevante respecto de la reclamación de derechos reconocidos por la legislación autonómica pero no en este caso.

En consecuencia, la sentencia ahora recurrida desestima, sin condenar en costas a la Sra. Rebeca, su recurso contencioso- administrativo.

Segundo. *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

El auto de la Sección Primera de esta Sala de 22 de noviembre de 2018 estimó el incidente de nulidad contra la providencia de 1 de febrero de 2018 que había inadmitido este recurso de casación. Argumenta su decisión diciendo que suscita extremos muy parecidos a los planteados por los n.º 577/2017, n.º 6304/2017 y n.º 289/2017, ya admitidos. De ahí que, en aras de los principios de seguridad jurídica, igualdad en la aplicación de la Ley y unidad y coherencia de nuestra doctrina, procediera admitir también éste.

Al igual que hizo en los anteriores, este auto precisa, tal como hemos recogido en los antecedentes, que la cuestión que debemos responder consiste en:

«Determinar si los requisitos establecidos en el párrafo cuarto del vigente artículo 38.4 de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobada por Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, para acreditar la existencia de la pareja de hecho para generar un derecho a la pensión de viudedad son exclusivamente los previstos en dicho precepto o si, por el contrario, es posible acreditar su existencia mediante otros medios distintos a los legalmente previstos».

El precepto que el auto de 22 de noviembre identifica como objeto de nuestra interpretación es el artículo 38.4, párrafo cuarto, del texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987.

Tercero. *Las alegaciones de las partes.*

A) El escrito de interposición de doña Rebeca

Sostiene que la sentencia de la Audiencia Nacional, al confirmar la legalidad de la actuación administrativa impugnada, incurre en infracción de los artículos 9.3, 14 y 41 de la Constitución, del propio artículo 38.4 del texto refundido en las distintas redacciones que ha tenido entre 2010 y 2017, y el artículo 174.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Invoca, asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 40/2014 y la sentencia de la Sala Cuarta de este Tribunal Supremo de 9 de junio de 2011 (casación n.º 3592/2010) y las que ésta cita, según las cuales la acreditación de la convivencia estable y notoria puede hacerse con otros medios de prueba distintos del empadronamiento a los efectos de causar derecho a la pensión de viudedad en supuestos de pareja de hecho.

La argumentación desarrollada en el escrito de interposición gira en torno a la idea principal del igual tratamiento de la regulación de la pensión de viudedad en la esfera del trabajo dependiente y en el de la función pública. Por eso, considera que, exigiéndose tanto en la de la Seguridad Social cuanto en la de clases pasivas, la acreditación de la convivencia estable y notoria en los cinco años inmediatamente anteriores al fallecimiento del

causante, carece de justificación que se erija al certificado de empadronamiento en el único medio de prueba válido para ello cuando la Sala de lo Social del Tribunal Supremo acepta que se demuestre mediante cualquier medio que tenga fuerza de convicción suficiente.

Para la Sra. Rebeca, a falta de pronunciamiento de esta Sala sobre la cuestión, procede "volver la mirada a la consolidada doctrina unificada de la Sala de lo Social", de la que cita también la sentencia de 15 de noviembre de 2017 (casación n.º 3903/2016), pues la identidad de redacción de los artículos 38.4 y 174.3, respectivamente de los Reales Decretos Legislativos 670/1987 y 1/1994, "nos da a entender que el criterio hermenéutico ha de coincidir por una mera expectativa de buen derecho, seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la Ley". Además, recuerda que el legislador "pretende proteger la situación de necesidad en la que se encuentra el superviviente que ha mantenido una relación sentimental equiparable al matrimonio". Por eso, señala, exige la convivencia estable. Ahora bien, observa, el empadronamiento no siempre coincide con la residencia real y el común no acredita la convivencia estable y notoria que es lo que interesa al legislador.

Llegar a conclusiones distintas a partir de una regulación idéntica, afirma, entraña una desigualdad de trato entre funcionarios y asalariados que carece de justificación y constituye una discriminación prohibida por el artículo 14 de la Constitución.

Por último, se refiere a la Ley valenciana 1/2001 y dice que a la fecha del fallecimiento del Sr. Juan Carlos se acreditaban doce meses de convivencia ininterrumpida mediante la inscripción en el padrón. Y recuerda que el último párrafo del artículo 38.4 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado decía que: "En las Comunidades con Derecho Civil propio, la existencia de la pareja de hecho se acreditará conforme establezca su legislación específica". Y, si bien la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 40/2014 declaró inconstitucional y nula una disposición semejante del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, lo hizo con efectos ex nunc, tal como dice la propia sentencia. Y el último párrafo del artículo 38.4 fue suprimido con efectos de 1 de enero de 2015 por la disposición final primera, dos, de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. De ahí que fuese obligado estar a los efectos debatidos a la Ley valenciana.

Los argumentos anteriores llevan a la Sra. Rebeca a pedirnos que "garanticemos la interpretación uniforme de la Ley y favorezcamos el principio de igualdad en su aplicación, aceptando y haciendo propia la solución e interpretación alcanzada por la Sala IV del Tribunal Supremo respecto de asuntos idénticos". O que, subsidiariamente, declaremos que "el único elemento diferenciador entre ambas situaciones (la naturaleza del vínculo) no es un elemento objetivo y razonable que permita la desigualdad de trato en orden al acceso a prestaciones de la seguridad social". Y, todavía, subsidiariamente, que declaremos aplicable la Ley valenciana 1/2001.

B) El escrito de oposición de la Abogada del Estado

Comienza refiriéndose a los antecedentes de este modo: "Debe tenerse en cuenta en el presente caso que no se ha acreditado una convivencia estable y notoria con carácter inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años". Sigue reproduciendo el fundamento séptimo de la sentencia recurrida y nos dice que el litigio se basa en la valoración de las circunstancias concretas del caso y del material probatorio por parte de la Sala de instancia. Dado que el recurso de casación no debe convertirse en una apelación fáctica, considera que debemos desestimarlo.

A partir de aquí, recapitula sobre la sentencia de la Audiencia Nacional, sobre el auto de 22 de noviembre de 2018 y, antes de resumir los argumentos de la recurrente, añade lo siguiente: "entendemos que las sentencias a las que hace referencia la parte recurrente no tienen un efecto general, sino que se trata de Sentencias de equidad en las que se pretendió dar una solución justa a casos concretos". Seguidamente, pasa a explicar cómo se regulan las parejas de hecho en España y relaciona las trece leyes autonómicas que las han regulado, cuyo contenido, observa, es muy diverso. Considera la Abogada del Estado que "la diversidad legislativa que existe a nivel autonómico va contra los principios de igualdad y seguridad jurídica". De ahí que vea imprescindible que fijemos una doctrina clara acerca del precepto enjuiciado en este recurso, el artículo 38.4 de referencia, idéntico al artículo 174.3 también mencionado ya.

A fin de defender la interpretación que de él considera procedente, se detiene en su análisis y, en particular, en el Padrón Municipal y dice que, ante la dificultad de probar la convivencia, "la certificación de empadronamiento es el mejor medio de prueba para evitar fraudes". Luego, a propósito de la alegada

desigualdad, reproduce el fundamento de la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 51/2014 en el que indica, respecto del artículo 174.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que no quedan amparadas a los efectos de la misma las parejas de hecho que no cumplan los requisitos exigidos por los preceptos que las regulan. Y resalta que si el legislador hubiera querido admitir cualquier medio de prueba admisible en Derecho lo habría dicho. En este punto cita la sentencia de la Sala Cuarta n.º 58/2018, de 25 de enero. Por último, mantiene que la Ley valenciana 1/2001 no es aplicable por las razones ofrecidas por la Audiencia Nacional y vuelve sobre las sentencias de la Sala Cuarta invocadas por la Sra. Rebeca para negar que tengan efectos generales o que supongan el reconocimiento jurídico de cualquier medio de prueba admisible en Derecho a los fines debatidos en este proceso.

Termina el escrito de oposición observando que "estamos ante una magnífica situación para (...) fijar la doctrina clara que dé seguridad jurídica y evite situaciones discriminatorias por aplicación desigual del Derecho". Esa doctrina no debe ser otra --para la Abogada del Estado-- que la confirmación, en lo que ahora importa, de la necesidad del certificado de empadronamiento a efectos de probar la convivencia estable y notoria en los cinco años previos al fallecimiento. No obstante, dice también:

«Subsidiariamente, y respecto del requisito de la convivencia estable en caso de no atender al razonamiento expuesto, fije jurisprudencia que declare que solo pueda acreditarse la convivencia estable con otro medio de prueba con similar eficacia probatoria al certificado de empadronamiento, con especial poder de convicción y de carácter documental y público».

Cuarto. *El juicio de la Sala. La estimación del recurso de casación y del recurso contencioso-administrativo.*

Las circunstancias de este litigio presentan la singularidad de que se discute sobre la forma de acreditar un extremo que la misma sentencia recurrida da por establecido: la convivencia more uxorio de la Sra. Rebeca con el Sr. Juan Carlos. Los pasajes que de la misma hemos reproducido en el fundamento primero lo ponen de manifiesto con claridad. Es verdad que, sin embargo, la Sala de instancia no ha considerado debidamente acreditada esa convivencia estable y notoria de la pareja más allá de los cinco años previos al 28 de diciembre de 2012, pese a haber constancia de ella, por entender indispensable hacerlo con el certificado de empadronamiento, al ser el que exige el artículo 38.4 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado y no poderse sustituir por otro medio probatorio.

Así, el problema al que nos enfrentamos, dado que sí se cumplían los otros requisitos y, en especial, el de la inscripción registral de la pareja con la antelación exigida, es el de decidir si aportar ese certificado de empadronamiento es un requisito sine qua non o si, por el contrario, el tenor del precepto legal no excluye la utilización de otros medios válidos en Derecho para establecer, sin ningún género de dudas, la convivencia estable y notoria de la pareja en el periodo relevante.

Dice la Abogada del Estado que ha de estarse al certificado de empadronamiento porque es el mejor medio de prueba. Y puede serlo, pero mejor no equivale a único. Además, al tratarse de un instrumento formal puede no corresponderse con la realidad, tal como observa la recurrente. Si el precepto requiere probar una convivencia estable y notoria, no parece contraindicado cualquier otro modo de establecer lo que, si es notorio, tiene que ser conocido por fuerza por terceros, más allá de que resulte de un registro público.

No nos parece difícil llegar a la solución defendida por la Sra. Rebeca si atendemos a la finalidad perseguida por el legislador, la de asegurar que la pensión se reconozca sólo a quien realmente está unido al causante por la relación estable de afectividad que subyace a la unión de hecho, tal como se acreditó de manera inequívoca en este caso. Y si consideramos que el artículo 38.4 no prohíbe valerse de otros medios de prueba, conclusión a la que ayuda decisivamente la circunstancia de que, ante una regulación semejante en el artículo 174.3 del Real Decreto Legislativo 1/1994, la Sala Cuarta de este Tribunal Supremo no haya visto inconveniente en admitir pruebas distintas del certificado de empadronamiento para demostrar la convivencia estable y notoria a la hora del reconocimiento de esta pensión de viudedad al superstite de una pareja de hecho sujeta al régimen de la Seguridad Social.

No compartimos la apreciación de la Abogada del Estado de que las sentencias de la Sala Cuarta no sirvan para apoyar la pretensión de la Sra. Rebeca. Por el contrario, constituyen la muestra clara de que es perfectamente posible la interpretación rechazada por la Audiencia Nacional. Basta con reparar en los términos en

que se expresa la de 9 de junio de 2011 (casación para la unificación de doctrina n.º 3592/2010), invocada por la recurrente, que recoge la doctrina jurisprudencial al respecto en estos términos:

«1) que la acreditación de la convivencia en "pareja de hecho" (more uxorio o "a modo de matrimonio" en terminología clásica) puede hacerse por cualquier medio de prueba admisible en derecho; 2) que el empadronamiento conjunto del causante y el beneficiario ni es un elemento "constitutivo" de la convivencia a modo de matrimonio ni tampoco puede erigirse en el único medio probatorio de tal situación; 3) que, por tanto, el certificado de empadronamiento al que se refiere el artículo 174.3 LGSS es un medio probatorio privilegiado pero no excluyente de la acreditación por otras vías; y 4) que, utilizando el canon hermenéutico de la interpretación sistemática, el propio artículo 174.3 LGSS ha descartado que el certificado de empadronamiento sea la única prueba admisible de la convivencia al aceptar que la "existencia de pareja de hecho" se acreditará "mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja».

Posteriores sentencias de la Sala Cuarta han seguido ese mismo criterio y puesto de manifiesto la distinta forma de probar la convivencia estable y notoria y la condición de pareja de hecho. Mientras esta última requiere la inscripción en el correspondiente registro o un documento notarial [sentencia n.º n.º 246/2016, de 29 de marzo (casación para la unificación de doctrina n.º 3151/2014)], la primera se puede acreditar por cualquier medio válido en Derecho [sentencia n.º 995/2017, de 12 de diciembre (casación para la unificación de doctrina n.º 203/2017)].

Tiene, pues, de nuevo, razón la recurrente al afirmar que carece de justificación razonable la solución contraria alcanzada por la Audiencia Nacional a partir del artículo 38.4 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

Por lo demás, no queda sino señalar la diferencia existente entre este asunto y el abordado por el recurso de casación n.º 577/2017, resuelto por nuestra sentencia n.º 698/2019, de 27 de mayo, ya que en él se planteaba la valoración de la prueba sobre el período de convivencia de la pareja. En cambio, aquí no está en discusión la apreciación de los hechos efectuada en la instancia sino la interpretación del artículo 38.4 del Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

Las consideraciones anteriores imponen, sin que sea preciso entrar en las consecuencias derivadas de la sentencia del Tribunal Constitucional 40/2014, la estimación del recurso de casación, la anulación de la sentencia impugnada y, conforme al artículo 93.3 de la Ley de la Jurisdicción, a la estimación del recurso contencioso-administrativo, la anulación de la actuación administrativa y de la resolución del Tribunal Económico Administrativo que la confirmó, así como al reconocimiento a la Sra. Rebeca del derecho a percibir la pensión de viudedad con efectos desde que la solicitó con los intereses correspondientes.

Quinto. *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

De acuerdo con los razonamientos precedentes, debemos responder a la cuestión planteada por el auto de 22 de noviembre de 2018 diciendo que el requisito de la convivencia estable y notoria al menos en los cinco años previos al fallecimiento del causante, exigido por el artículo 38.4 del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, puede ser acreditado, además de mediante el certificado de empadronamiento, por cualquier otro medio de prueba válido en Derecho que la demuestre de manera inequívoca.

Sexto. *Costas.*

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación. No se hace imposición de las de instancia por las dudas suscitadas por la cuestión controvertida.

FALLO

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY

y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento quinto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 5178/2017, interpuesto por doña Rebeca contra la sentencia de 19 de julio de 2017, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, y anularla.

(2.º) Estimar el recurso n.º 293/2015 interpuesto contra la resolución de 23 de julio de 2015 (RG 4657/2013) del Tribunal Económico Administrativo Central, desestimatoria de la reclamación económico-administrativa contra el acuerdo de 8 de abril de 2013 del Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, denegatorio de la pensión ordinaria de viudedad solicitada por doña Rebeca, anular dicha resolución y acuerdo y reconocer a la recurrente el derecho a esa pensión con efectos desde que la solicitó, con los intereses correspondientes.

(3.º) Estar respecto de las costas a los términos del último de los fundamentos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.